

CRONICA SOBRE LA POTESTAD DE ORGANIZACION DE LAS ADMINISTRACIONES DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

SUMARIO: 1. Introducción.—2. La legislación autonómica.—3. Referencias a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.—4. Recapitulación.

1. INTRODUCCIÓN

El hecho más sobresaliente en la organización territorial del poder surgido tras la Constitución de 1978 es, sin duda, el nacimiento del llamado Estado de las Autonomías. Consecuencia de dicho alumbramiento ha sido el surgimiento de unas estructuras organizativas correspondientes a cada una de las Comunidades Autónomas.

No es de extrañar este cuento, pues, sin duda, la potestad del autoorganización es el «poder más primario y elemental de los poderes de que disfruta un ente autónomo, y sin él no puede hablarse, desde luego, de autonomía» (1).

La Constitución, consecuente con estos planteamientos, recoge una serie de manifestaciones inequívocas sobre la potestad de organización. De este modo, el artículo 147.2.c) expresa el deber de que el Estatuto de Autonomía contenga la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias.

Por otra parte, el artículo 148 de la Constitución posibilita como competencia autonómica, enumerada en primer lugar, la «organización de las instituciones de autogobierno».

Debe señalarse, no obstante, el carácter instrumental de las competencias de autoorganización, que vienen determinadas por el ámbito competencial de que el Ente sea titular, «puesto que la potestad organizatoria es una potestad instrumental al servicio de otras competencias materiales sin cuya titularidad se desvirtuaría al carecer de su elemento teleológico, convirtiéndose en un fin en sí mismo» (2). Del mismo modo,

(1) Vid. S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, tomo II, Editorial Civitas, Madrid, 1987, pág. 67.

(2) Vid. M. ALVAREZ RICO, *La potestad organizatoria de las Comunidades Autónomas*, núm. 105 de esta REVISTA (septiembre-diciembre 1984), pág. 153. Por su parte, J. CLIMENT BARBERÁ (*Potestad de autoorganización y procedimiento administrativo. Gobierno y Administración en la Constitución*, vol. I, Madrid, 1988, pág. 414)

opina el profesor PAREJO ALFONSO, para quien «la organización administrativa es vicaria (no representa directamente a la Comunidad; está más bien subordinada, al servicio de la misma a través de sus órganos representativos) y lo es en relación con los intereses generales» (3).

Nos encontramos que el aparato burocrático ha de responder a auténticos fines y niveles competenciales para evitar vegetativas y costosisimas organizaciones (4). No obstante, es necesario matizar que la necesidad de existencia de un sustrato competencial actúa de distinto modo en función del órgano en cuestión (5).

Sin embargo, la Constitución se acogió al llamado principio dispositivo en orden a que no perfilaba ni la enumeración definitiva de Comunidades Autónomas, ni se establecía un reparto igualitario de competencias, ni se posibilitaba una simple vía de acceso a la autonomía.

La Constitución, no obstante, esbozó dos grandes tipos de autonomía: uno que asumía un nivel de competencias teniendo como referencia el artículo 149, y otro cuyo acceso a estas cotas necesitaba como requisito el transcurso de cinco años desde la aprobación del Estatuto de Autonomía. Como manifiesta el profesor ENTRENA CUESTA (6), se estableció en consecuencia un sistema general de acceso a la autonomía, regulado en los apartados 2 y 3 del artículo 143 y matizado por la Disposición Transitoria Primera, por el que se constituirían las Comunidades Autónomas de autonomía plena diferida hasta que transcurriesen los cinco años que señala el artículo 148.2; y un sistema especial para aquellas Comunidades que alcanzasen inicialmente la autonomía plena, en el artículo 151, con la matización también de la Disposición Transitoria Segunda.

El artículo 152 preveía para estas nacionalidades de autonomía plena un esquema básico de organización institucional, que había de ser incluido en los Estatutos de Autonomía. En este precepto se hacía referencia a un Presidente, a un Consejo de Gobierno y a una Asamblea

considera como uno de los límites de la potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas la propia delimitación de las competencias.

(3) L. PAREJO ALFONSO, *Estado Social y Administración Pública*, Editorial Cívitas, Madrid, 1983, pág. 102.

(4) Para una visión del funcionamiento práctico de la Administración son ilustrativos *La organización del desgobierno* (Editorial Ariel, Madrid, 1984), de A. NIETO, y *El reto de una Administración racionalizada* (Editorial Cívitas, Madrid, 1983), de S. MARTÍN-RETORTILLO.

(5) Vid. FONT I LLOVET, *La Administración institucional de las Comunidades Autónomas. Notas sobre la Generalidad de Cataluña*, núm. 93 de esta REVISTA, pág. 313. Este autor sostiene que este límite no funcionaría para las formas privadas de personificación de la Administración institucional.

En otro sentido, M. ALVAREZ RICO (*Principios constitucionales de organización de las Administraciones Públicas*, IEAL, Madrid, 1986, pág. 57) recoge la doctrina del Tribunal Constitucional (14 de junio de 1982) en orden a atemperar la exigencia de competencia, que funciona de modo diferente según el órgano sea «activo, decisorio, de estudio, de apoyo, orientación o fomento». Este autor repara en los peligros de nacimiento de unas organizaciones superfluas que enmascaren la falta de competencias materiales.

(6) Vid. *Comentarios a la Constitución* (dirigidos por GARRIDO FALLA), Editorial Cívitas, Madrid, 1985, pág. 2186.

Legislativa. Pero nada impidió, por otra parte, que las Comunidades del artículo 143 adoptasen en sus Estatutos un sistema similar al expuesto en el artículo 152, a pesar de los distintos niveles competenciales, cuya titularidad asumió cada clase de Comunidades Autónomas (7).

El profesor PARADA VÁZQUEZ (8) afirma, con carácter general, que casi todas las Comunidades Autónomas han optado por dotarse de una organización que repite miméticamente la organización estatal.

Es decir, los Estatutos de Autonomía se refirieron a las Instituciones de autogobierno y a su Administración, regulándolos dentro de lo que se puede llamar un sistema parlamentario (9). No obstante, podemos señalar que en algunos Estatutos se operaba una opción por las formas de Administración indirecta, de manera que se evitaran los efectos de la expansión del aparato administrativo al acudir al soporte de la Administración Local (10). Esta posibilidad, sugerida por la propia Comisión de Expertos (11), ha quedado como un simple *desideratum* (12) que no ha trascendido a las leyes autonómicas (13). Por otra parte, no hay que olvidar que las normas estatutarias se preocuparon más de fijar las materias de competencia autonómica que de realizar una regulación exhaustiva de las Instituciones de autogobierno, dejando para la Ley su desarrollo.

(7) Vid., por ejemplo, R. ENTRENA CUESTA, *Curso de Derecho Administrativo*, vols. 1-2, Editorial Tecnos, Madrid, 1988, pág. 194; M. ALVAREZ RICO, *La potestad organizatoria...*, cit., pág. 145.

(8) J. R. PARADA VÁZQUEZ, *Organización y empleo público*, Editorial Pons, Madrid, 1988, pág. 192. Por su parte, FONT I LLOVET (*Tendencias organizativas en la Administración de las Comunidades Autónomas*, «RVAP», núm. 6) sostiene que la Administración autonómica está hecha «a imagen y semejanza de la estructura clásica de la Administración del Estado».

(9) Vid. ENTRENA CUESTA, *Curso...*, cit., pág. 191. El profesor ENTRENA CUESTA alude al contraste existente con el sistema italiano, donde se opta por un régimen de Asamblea. Para el caso italiano puede consultarse TERESI, *Il Governo regionale*, Milán, 1974, págs. 156 y ss.

(10) Vid. S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho...*, cit., pág. 88. El profesor MUÑOZ MACHADO expresa que la Administración indirecta serviría para impedir «la formación de una estructura burocrática propia, densa e importante, para utilizar a cambio la organización propia de las Corporaciones locales, principalmente de las Diputaciones, basando el ejercicio de las competencias propias de las Comunidades Autónomas en formas de Administración indirecta».

Véase, asimismo, lo expuesto por E. ARGULLOL MURGADAS, *Organización administrativa de las Comunidades Autónomas*, «DA», núm. 182, pág. 60. ARGULLOL contrapone el sistema binario con el de administración indirecta como posible elección de organización. En el último de los supuestos, la Administración autonómica actuaría a través de otros organismos públicos.

(11) Vid. *Informe de la Comisión de Expertos*, Editorial Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, págs. 65 y ss.

(12) Vid. E. ARGULLOL MURGADAS, *La Administración de las Comunidades Autónomas*, «REDC», núm. 15, pág. 99.

(13) El profesor GARCÍA DE ENTERRÍA ya había sugerido la instauración de fórmulas colaborativas mediante las cuales el Estado situase localmente sus propios servicios a través de los Entes locales. Vid. su trabajo «Administración local y Administración periférica del Estado: problemas de articulación», dentro del importante libro *La Administración española*, Alianza Editorial, Madrid, 1972.

2. LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA

Como se acaba de expresar, los Estatutos de Autonomía remitieron a las Leyes la regulación de sus órganos de Gobierno y Administración. Esta normativa tendría, en todo caso, que respetar lo expresado en el artículo 149.1.18 de la Constitución, referido a la competencia estatal exclusiva de regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. En este sentido, es capital la Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983 (sobre la LOAPA) en la que se manifiesta que la potestad de organización «ha de respetar en cualquier caso las bases que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1.18, corresponde fijar al Estado».

Las Comunidades Autónomas legislaron rápidamente, originando un buen número de normas (14) sobre la cuestión que nos ocupa, de cuyo rápido examen se advierten varias consecuencias:

(14) Las Leyes son las siguientes:

- 1) Ley del Parlamento Vasco 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno.
- 2) Ley del Parlamento Catalán 3/1982, de 25 de marzo, del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad.
- 3) Ley del Principado de Asturias 1/1982, de 24 de mayo, de organización y funcionamiento del Principado de Asturias, que fue convalidada y modificada parcialmente por la Ley 9/1983, de 12 de diciembre.

También se promulgó la Ley 2/1982, de 5 de agosto, sobre régimen de dedicación e incompatibilidades de los miembros del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, que fue derogada totalmente por la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias.

4) La Ley de la Asamblea Regional de Cantabria 2/1982, de 4 de octubre, del Régimen Jurídico del Estatuto Personal, atribuciones y organización del Presidente de la Diputación Regional de Cantabria y de su Consejo de Gobierno. A esta Ley siguió otra de 4 de febrero de 1983, de estructura orgánica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

La Ley 3/1984, de 26 de abril, de Régimen Jurídico de Gobierno y de la Administración de Cantabria, sustituyó a las anteriores. Recientemente, por Ley de 20 de marzo de 1989, se ha producido una modificación del artículo 37 de la Ley 3/1984, de 26 de abril.

5) La Ley de la Asamblea Regional de Murcia 5/1982, de 18 de octubre, de Gobierno y Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que ha sido derogada por la Ley 1/1988, de 7 de enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Murcia.

6) El Decreto de Castilla-La Mancha 46/1983, de 25 de enero, por el que se regula el régimen jurídico y administrativo del Consejo de Gobierno y de la Administración de esta Comunidad Autónoma. Dicho Decreto fue sustituido por la Ley 3/1984, de 25 de abril, sobre Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

La Ley 2/1984, de 28 de marzo, se ocupa del ejercicio de funciones e incompatibilidades de los altos cargos del Ejecutivo Regional de Castilla-La Mancha.

7) La Ley del Parlamento Gallego 1/1983, de 22 de febrero, reguladora de la Xunta y de su Presidente, modificada por la Ley 11/1988, de 20 de octubre. Véase, asimismo, la Ley 12/1989, de 4 de octubre, de derogación de la disposición transitoria tercera de la Ley 1/1983, que había sido incorporada por el artículo duodécimo de la Ley 11/1988, de 20 de octubre.

8) Ley del Parlamento de Andalucía 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma. Hay que añadir a la referida la Ley 5/1984,

a) En un período de dos o tres años todas las Comunidades Autónomas se procuraron instrumentos legislativos que regulasen su organización.

b) Algunas Comunidades Autónomas han procedido posteriormente a modificar sustancialmente o a derogar sus antiguas leyes de Gobierno y sustituirlas por otras más adecuadas al cada vez más complicado desarrollo autonómico.

c) A pesar de que algunas Leyes regularon separadamente lo referido a la organización institucional autonómica (art. 152 de la Constitución) y lo relativo a su Administración, se tiende, por razones de coherencia lógica y por principios de economía legislativa, a la existencia de leyes que aborden el gobierno y la Administración conjuntamente.

Debemos recordar que toda esta normativa tendrá, en justa aplicación de la teoría de las bases, una regulación general unitaria, un común denominador normativo, a partir del cual cada Comunidad, en defensa del propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan (Sentencias del Tribunal Constitucional de 28 de enero, 8 de julio y 30 de noviembre de 1982).

Por ello, es posible extraer por vía inductiva del material legislativo algunas de las bases comunes a todas las organizaciones autonómicas (15). Es interesante, pues, analizar los elementos comunes que aparecen en las diferentes leyes y que tratamos a continuación:

de 23 de abril, de incompatibilidades de altos cargos de la Administración andaluza.

9) Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, reguladora del Gobierno y Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

10) Ley del Parlamento Canario 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

11) Ley de Castilla y León 1/1983, de 29 de julio, de Gobierno y Administración de Castilla y León, que fue modificada parcialmente por la Ley 5/1988, de 5 de julio. Fue derogada por el Decreto Legislativo 15/1988. Hay que aludir, asimismo, a la Ley 6/1989, de 6 de octubre, de Incompatibilidades de los miembros de la Junta de Castilla y León y de otros cargos de la Administración de la Comunidad Autónoma.

12) Ley de la Asamblea de Madrid 16/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid. Ha sufrido una modificación de su Disposición Adicional Quinta y, más recientemente, la Ley 6/1989, de 6 de abril, ha introducido la figura de los Subdirectores Generales.

13) Ley de la Diputación General de La Rioja 4/1983, de 29 de diciembre, del Presidente y del Consejo de Gobierno. Hay que añadir el Decreto 15/1983, de 8 de abril, sobre régimen y funcionamiento provisional de la Administración Pública, y el Decreto 16/1983, de 8 de abril, de estructura orgánica de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

14) Ley del Parlamento Valenciano 5/1983, de 30 de diciembre, de Gobierno Valenciano.

15) Ley aragonesa 3/1984, de 22 de junio, del Presidente, de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

16) Ley extremeña 2/1984, de 7 de julio, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

17) Ley del Parlamento Balear 5/1984, de 24 de octubre, de régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

(15) No debe olvidarse, además, la plena aplicabilidad de los principios contenidos en el artículo 103 de la Constitución a las Administraciones autonómicas. Esta extensión había sido polémica, pues existían diversas posturas en orden a su aplica-

a) *Presidente de la Comunidad Autónoma*

Se suele dedicar un Título o Capítulo a la figura del Presidente de la Comunidad Autónoma. Algunas Leyes citan al Presidente incluso en la denominación de las mismas. Y es que, no cabe duda, que el Presidente tiene un carácter muy especial (16), pues no sólo es un órgano máximo de Gobierno de cada Comunidad, preside el ejecutivo y ostenta la suprema representación de la región, sino que asume la representación ordinaria del Estado en la Comunidad Autónoma (art. 152 de la Constitución). Se puede ver aquí, en mi opinión, el carácter «bifronte» de la palabra Estado como «la totalidad de la organización jurídico-política de la nación española» (17).

Las Leyes abordan su estatuto personal, su nombramiento, sustitución, en algunos casos suspensión de funciones, cese, sus atribuciones y régimen de incompatibilidades sin perjuicio de que exista en algún supuesto normativa específica sobre alguna de estas materias. Algunas normas estructuran sus funciones en relación al carácter de Presidente del Consejo de Gobierno y a su doble función representativa.

Las facultades del Presidente, como director del Consejo de Gobierno, presentan unas características similares en todas las Comunidades Autónomas. Así, al Presidente siempre le corresponde nombrar a los Consejeros y, en su caso, a los Vicepresidentes; convocar las reuniones del Consejo de Gobierno; plantear a la Asamblea la cuestión de confianza, etc.

El Presidente, como representante ordinario del Estado en la Comunidad, tiene atribuido con carácter general la promulgación en nombre del Rey de las leyes aprobadas por las respectivas Asambleas y la publicación en los respectivos diarios oficiales.

Por último, el Presidente, como más alta representación de cada Comunidad Autónoma, asume la representación de la misma con las demás instituciones del Estado, convoca elecciones para la composición

ción más o menos directa. Una posición intermedia era la que consideraba de aplicación indirecta este precepto, en función del desarrollo por el Estado de las competencias reflejadas en el artículo 149.1.18 de la Constitución, que debería incluir en su regulación los mandatos del artículo 103. Véase, en este sentido, M. BAENA DEL ALCÁZAR, *Organización administrativa*, Editorial Tecnos, S. A., Madrid, 1984, pág. 71.

(16) R. MARTÍN MATEO (*Manual de Derecho autonómico*, El Consultor, Madrid, 1986, 2.ª ed., pág. 134) critica la Ley vasca de Gobierno por asignar al Presidente «la suprema representación del Pueblo Vasco», pues se aparta, según denuncia este autor, del «planteamiento monista que establece la vinculación exclusiva entre el poder legislativo y el electorado».

(17) Vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, Editorial Civitas, Madrid, 1989, pág. 302.

ENTRENA CUESTA (*Curso...*, cit., pág. 192) comenta este doble carácter del Presidente del siguiente modo: «Lo cual no quiere decir que tenga el doble carácter de órgano autonómico y estatal; situación que constituiría una peligrosa vía de penetración del poder central en el ámbito de la Comunidad: lo que el Presidente representa es el Estado-ordenamiento en el que la Comunidad está englobada, no el Estado-organización.»

de la Asamblea y firma Convenios y Acuerdos de Cooperación con otras autonomías.

b) Consejo de Gobierno

Otro sector de normas, que suelen constituir un Título, es el referido al Consejo de Gobierno, donde se reúnen cuestiones como la naturaleza y composición del mismo, atribuciones y su funcionamiento.

Respecto a su carácter o naturaleza, no cabe duda que, todas las leyes autonómicas lo describen como un órgano colegiado, director de la Administración Autonómica, que ejerce la iniciativa legislativa, la función ejecutiva y la potestad reglamentaria. Consecuentes con este planteamiento, son las funciones que se le encomiendan al órgano ejecutivo, entre las que destacamos la aprobación de los proyectos de Ley, el proyecto de Presupuesto Anual de la Comunidad, de los Decretos de desarrollo legal y la elaboración de los Decretos Legislativos.

Por otra parte, se le atribuye el acuerdo sobre la interposición del recurso de inconstitucionalidad y de los conflictos de competencia. Asimismo ostenta ciertas competencias en orden al nombramiento de altos cargos de la Administración, a propuesta del Consejero respectivo, y la de resolver recursos administrativos (18).

Un aspecto interesante es el relativo al funcionamiento del Consejo de Gobierno, donde destaca el carácter secreto (19) de las deliberaciones y de los documentos del mismo. Sin duda, esta circunstancia avala la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan, en la esfera de sus competencias, declarar ciertas materias reservadas o secretas, en aquellos casos en que el interés general aconseje restringir el principio de publicidad al que se debe someter la Administración dentro del respeto al artículo 105 de la Constitución (20).

Otra cuestión digna de ser resaltada es la relativa a la posibilidad que tiene el Consejo de Gobierno de crear Comisiones delegadas de

(18) La existencia en algunas Comunidades Autónomas de un recurso ante el Consejo de Gobierno que fiscalice los actos de los Consejeros invita a ARGULLO L MURGADAS (*La Administración Pública...*, cit., pág. 106) a considerar que el primero ocupa en el sistema autonómico una superior posición sobre los segundos.

(19) Así, lo establece la Ley vasca 1/1980, en su artículo 20.3; la Ley catalana 3/1982, en su artículo 75; la Ley gallega 1/1982, en su artículo 7.3; la Ley andaluza 6/1983, en su artículo 29; la Ley asturiana 6/1984, en su artículo 29; la Ley cántabra 3/1984, en su artículo 20; la Ley murciana 1/1988, en su artículo 25; la Ley extremeña 2/1984, en su artículo 28; la Ley canaria 1/1983, en su artículo 29; la Ley aragonesa 3/1984, en su artículo 17.3; la Ley de Castilla-La Mancha 3/1984, en su artículo 17.3; etc.

(20) Sobre el problema del secreto me remito al estudio del profesor BERMEJO VERA (*El secreto en las Administraciones Públicas*, «REDA», núm. 57, 1987), que realiza un análisis sumamente interesante del estado de la cuestión en la regulación legal española.

Pueden consultarse, asimismo, GÓMEZ-REINO CARNOTA (*El principio de publicidad de la acción del Estado y las técnicas de los secretos oficiales*, «REDA», núm. 8, 1976, pág. 85), F. SAINZ MORENO (*El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*, «REDA», núm. 24, 1980, pág. 118) y L. A. POMED SÁNCHEZ (*El derecho de acceso a los archivos y registros administrativos*, INAP, Madrid, 1989).

Gobierno para la preparación de asuntos que afecten a dos o más Consejerías, así como constituir Comisiones de Directores Generales, Secretarios o cualquier otra clase de autoridades que realicen las funciones de los Subsecretarios estatales para preparar las reuniones del Ejecutivo autonómico (21).

c) *Departamentos*

Otro conjunto normativo, que en algunas Leyes es agrupado en un título específico, es el del régimen de los miembros del Consejo de Gobierno, generalmente Consejeros. En algunas Comunidades Autónomas existe la posibilidad de crear una o más Vicepresidencias.

Los Consejeros, como ya se ha expresado con anterioridad, son nombrados y cesados por el Presidente y asumen la titularidad de un Departamento, circunstancia que constituye una de las características fundamentales del sistema de organización autonómica (22). Entre las facultades que ostentan sobresalen la de resolver recursos, ejercer la potestad reglamentaria en el ámbito de su Departamento —en función de la habilitación legal correspondiente— y la potestad disciplinaria, autorizar gastos, proponer el nombramiento y revocación de las autoridades dependientes y preparar y presentar al Consejo de Gobierno los Proyectos de Ley o de Decretos que afecten a su Departamento.

d) *Relación entre el Poder legislativo y ejecutivo autonómico*

Otro bloque normativo que suele aparecer en las leyes de Gobierno y Administración es el que acomete las relaciones entre el Consejo de Gobierno y el Parlamento Autonómico (23). Aquí se congregan el im-

(21) Vemos que, sin perjuicio de la preponderancia del principio de jerarquía en las Administraciones autonómicas, existe un buen número de lo que pueden llamarse «relaciones horizontales». Vid., para esta cuestión, FONT I LLOVET, *Tendencias organizativas...*, cit., pág. 226.

(22) La doctrina es prácticamente unánime. Vid., por ejemplo, S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público...*, cit., pág. 91; FONT I LLOVET, *Tendencias organizativas...*, cit., pág. 224.

Esta característica se une, a su vez, a la propia caracterización de la distribución territorial de la Administración autonómica, que pronto creó estructuras periféricas. Esta situación se produjo incluso en aquellas Comunidades en las que, como Andalucía, el Estatuto de Autonomía (art. 4.4) había optado por atribuir la gestión de los servicios periféricos a las Diputaciones Provinciales. Sobre esta cuestión pueden consultarse E. ARGULLOL MURGADAS (*La Administración...*, cit., pág. 99) y S. ANGLADA GOTOR (*Junta de Andalucía y Diputaciones Provinciales: articulación de servicios periféricos*, «REVL», núm. 221, págs. 48 y ss.).

(23) Algunas de las materias que estamos considerando son objeto de leyes autonómicas específicas. Así, por ejemplo, la Ley cántabra 7/1984, de 13 de julio, de relaciones entre el Consejo de Gobierno y la Junta General del Principado de Asturias, y la Ley aragonesa 2/1983, de 28 de septiembre, por la que se regula la responsabilidad política del Presidente ante las Cortes de Aragón.

pulso y control de la acción de gobierno, donde se hace mención de las comparecencias del gobierno y funcionarios, de su derecho de asistir con voz a las reuniones de la Asamblea, de la posibilidad u obligación según los casos de celebrar debates sobre política general, etc.

Otro problema tratado en este sector normativo es la responsabilidad política del Presidente, en forma de moción de censura o cuestión de confianza, cuyo procedimiento se remite generalmente al Reglamento de la Cámara Legislativa.

Por último, se suele hacer referencia a la legislación delegada; donde algunas Comunidades Autónomas arbitran procedimientos que se separan de lo establecido en los artículos 82, 83 y 84 de la Constitución (24).

e) *Régimen jurídico de la Administración Autónoma*

Se reúnen normas de organización, de régimen de disposiciones y resoluciones administrativas; en algunos casos, normas sobre procedimiento de elaboración de proyectos de Ley y Reglamento y también en ocasiones referencias a la responsabilidad administrativa y a otras cuestiones.

Los trámites y el procedimiento de los mecanismos de relación son regulados en los Reglamentos de las Cámaras legislativas.

En caso de oposición entre Ley y Reglamento de la Cámara legislativa soy de la opinión de restringir el Reglamento a cuestiones procedimentales, habida cuenta del mandato establecido en los Estatutos de Autonomía en orden a que una ley reglamente cuestiones como la responsabilidad política del Consejo de Gobierno y otros aspectos subsumibles dentro de lo que hemos llamado relaciones entre el ejecutivo y el legislativo. De este modo, y a título de ejemplo, el artículo 23.3 del Estatuto de La Rioja dispone:

«Una ley de la Comunidad Autónoma regulará el estatuto personal de los miembros del Consejo de Gobierno y sus relaciones con los demás órganos de la Comunidad Autónoma dentro de las normas del presente Estatuto y de la Constitución.»

(24) Para esta cuestión, vid. J. C. DUQUE VILLANUEVA, *Los Decretos legislativos de las Comunidades Autónomas*, «RCG», núm. 7, 1986. En la pág. 65, DUQUE VILLANUEVA se expresa en los siguientes términos:

«Por lo hasta ahora expuesto, estimamos como cauces adecuados para dar cabida en el ordenamiento autonómico a la delegación legislativa, en defecto de un explícito reconocimiento estatutario, la ley que discipline las atribuciones o funciones del Consejo de Gobierno o los mecanismos de relación entre éste y la Asamblea Legislativa.»

Respecto al alejamiento de las formas de control constitucionales de la legislación delegada debemos aludir a la Ley de Gobierno Vasco, que establece la necesidad de que el Decreto legislativo sea tramitado por el procedimiento de lectura única ante el Pleno del Parlamento. Se ha dicho que estamos ante una suerte de procedimiento parlamentario especial, negando, a su vez, la existencia de legislación delegada. No obstante, DUQUE sustenta con acierto, según nuestro punto de vista, la no desvirtuación de la legislación delegada, pues la intervención del Parlamento se limitaría a considerar el uso correcto de la delegación.

Al ejemplo vasco, citado por DUQUE VILLANUEVA, hay que añadir la regulación del artículo 49 de la Ley 4/83, de la Diputación General de La Rioja, que establece lo siguiente:

Dentro de la organización destacan las diferentes opciones que configuran la potestad de creación, modificación y supresión de sus Consejerías. De este modo, encontramos en algunas Comunidades Autónomas la exigencia de norma legal, un poco a imitación de la Ley estatal de Organización de la Administración Central del Estado, que en su artículo 11 establecía que

«la creación, modificación y supresión de los Departamentos Ministeriales se establecerá por Ley, aprobada por las Cortes Generales».

Como es sabido, con posterioridad el artículo 80 de la Ley de Presupuestos para 1985 deslegalizó la materia, lo que unido a la Sentencia del Tribunal Constitucional 60/1986, de 20 de mayo, en relación al Real Decreto-ley 22/1982, de 7 de diciembre, sobre medidas urgentes de reforma administrativa, hizo que se interpretase en sus justos límites el principio de legalidad establecido en la Constitución española en el artículo 103.2, que dice que «los órganos de la Administración son creados, regidos y coordinados de acuerdo con lo establecido en la Ley». Estos hechos introdujeron sin duda nuevos elementos de valoración sobre la cuestión (25).

En mi opinión, y desde luego sin constituir un aspecto básico en el esquema organizativo autonómico, parece más operativo que sea una norma de rango no legal la que se ocupe de acometer este tipo de actuaciones (26).

Otra materia, que la normativa autonómica acostumbra a recoger, es el régimen de disposiciones y resoluciones administrativas. No cabe duda que, con mayor o menor acierto, se sigue el imperativo constitucional de respetar los aspectos básicos del régimen de las Administraciones Públicas, plasmados en la legislación preconstitucional y concretamente en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (27).

«La Mesa de la Diputación General, una vez recibido el texto del Consejo de Gobierno, ordenará la tramitación del mismo por el procedimiento de lectura única ante el Pleno de la Diputación General.»

(25) Vid., sobre el principio de legalidad en materia organizativa, F. LÓPEZ RAMÓN, *La potestad organizatoria de la Administración Pública en el tránsito de un Estado autoritario a un Estado de Derecho*, «REVL», núm. 223, págs. 61 y ss.; L. MARTÍN REBOLLO, *Ante la reforma administrativa: los ministros y otros miembros del Gobierno*, núm. 89 de esta REVISTA, 1979.

(26) Un caso curioso lo constituye el artículo 31.2 de la Ley 3/84, del Presidente, de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, que, tras establecer la necesidad de ley para proceder a la creación, modificación, supresión y agrupación de los diversos Departamentos, habilitaba al Presidente de la Diputación General —órgano colegiado de Gobierno— para que, durante un plazo de cuatro años, pudiera ejercitar estas facultades. Posibilidad reflejada en la Disposición Transitoria Tercera, que en su día puso en práctica el Presidente al convertir en dos la, en un principio, Consejería de Economía y Hacienda.

(27) Es necesario advertir que las leyes autonómicas recogen privilegios consignados en la normativa preconstitucional que son en la actualidad muy contestados por la doctrina. Por ello, su vigencia queda condicionada a la no imposición de nue-

En cuanto al procedimiento, aparecen las especialidades derivadas de las peculiaridades de su organización. Así, por ejemplo, en la delegación, las leyes autonómicas son uniformes en cuanto a requisitos formales de publicidad y en cuanto al señalamiento de los órganos entre los que es posible la delegación. Pero también se advierten plasmaciones de las posibilidades de maniobra que ofrecen los preceptos constitucionales. De este modo, la Ley Valenciana establece la posibilidad de que la delegación no recaiga en el órgano inmediatamente inferior cuando así lo aconseje el principio de eficacia (28).

f) *Administración Institucional*

Sólo hay por el momento una Ley que la regule conjuntamente con las Leyes de Gobierno, que es la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 1/1988, de 7 de enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma, que dedica su Título VI a la Administración Institucional. La Comunidad de Madrid, por su parte, ha promulgado una Ley específica: la Ley 1/1988, de 19 de enero, reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid. Recientemente, ha aparecido la Ley 3/1989, de 29 de marzo, de Entidades Autónomas y Empresas públicas y vinculadas de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. Existen, asimismo, leyes de Comunidades Autónomas que crean determinados Entes Institucionales, pero siempre «siguiendo alguna de las fórmulas previstas en la Ley de Entidades Estatales Autónomas» (29).

3. REFERENCIAS A LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

No han sido muchas las ocasiones en las que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre esta materia, debido a que no se ha producido ningún recurso de inconstitucionalidad contra ninguna Ley autonómica hasta fechas muy recientes y concretamente en relación a

vas bases por el Estado, que podría suprimir estas prerrogativas administrativas, quedando afectada la regulación autonómica. Para un comentario más extenso de este problema, vid. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público...*, cit., pág. 117.

(28) El artículo 68.1 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, dice que «el ejercicio de las competencias propias de cada órgano podrá ser delegado por éste en el órgano inmediatamente inferior, salvo que por aplicación del principio de eficacia sea aconsejable atribuirlo a otro órgano, sin que quepa la delegación de competencias delegadas».

(29) Vid. J. R. PARADA VÁZQUEZ, *Organización...*, cit., pág. 133. Debe tenerse en cuenta lo regulado en las Leyes de Hacienda de las Comunidades Autónomas.

Es preciso recordar que, precisamente ya desde los planteamientos de ROYO VILLANOVA (*La nueva descentralización*, Imprenta Castellana, Valladolid, 1914), una de las fórmulas clásicas de Administración indirecta es la constituida por la Administración institucional. Posibilidad ésta utilizada con profusión por algunas Comunidades Autónomas, ya incluso en el período preestatutario.

la Ley 1/1988, de 7 de enero, «del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Murcia».

Sin embargo, este Tribunal sí que ha tenido oportunidad de tratar y clarificar algunas cuestiones. Una de ellas ha sido la relativa a la interpretación de la competencia estatal exclusiva de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

En este sentido, conviene aludir a la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto («BOE», núm. 197, de 18 de agosto), que resolvió los recursos previos de inconstitucionalidad formulados por los ejecutivos y parlamentos vasco y catalán, así como por 50 Diputados de las Cortes Generales contra el texto definitivo del Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico.

En esta Sentencia se dilucidaron numerosas cuestiones, pero interesa, para el asunto que abordamos, las debatidas en el Fundamento Jurídico número 38. En él se señala cómo las Comunidades Autónomas han de respetar en todo caso lo establecido en el artículo 149.1.18:

«... la potestad organizatoria que corresponde a las Comunidades Autónomas para ordenar sus servicios..., no deriva de la norma estatutaria que contiene dicha competencia, pues no puede otorgarse a la expresión institucionales de autogobierno un alcance mayor que el que deriva de la Constitución (art. 152.1) y de los propios Estatutos —Asamblea Legislativa, Consejo de Gobierno y Presidente—, sino de las competencias por ellas asumidas respecto a la organización de sus propias Administraciones, y en esta materia cada Comunidad Autónoma ha de respetar, en cualquier caso, las Bases que de acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1.18, corresponde fijar al Estado».

La Sentencia 32/1981, de 28 de julio («BOE» de 13 de agosto), que resolvió el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Catalana 6/1980, de 17 de diciembre, por la que se regulaba la «transferencia urgente y plena de las Diputaciones Catalanas a la Generalidad» precisa la noción de Bases en su carácter material de modo que «el ejercicio de la competencia estatal para el establecimiento de las Bases o Legislación Básica... no requiere en modo alguno, la promulgación de Leyes de Bases ni Leyes Marco».

Esta decisión del Tribunal Constitucional, por otra parte, fijó de nuevo las relaciones competenciales en materia de autoorganización, al decir que

«la garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado, y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado... En el respeto a estas condiciones básicas... podrá legislar libremente».

Es importante destacar que, por encima del tenor literal de estas Sentencias, la doctrina ha concedido grandes posibilidades de autoorganización administrativa a las Comunidades Autónomas. De este modo, estas decisiones del Alto Tribunal deben interpretarse en el sentido de entender que corresponde al Estado el establecimiento de los principios generales de régimen jurídico en función del artículo 149.1.18 de la Constitución (30).

Pero, además del planteamiento de las Bases, podemos encontrar otros pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre aspectos organizativos más concretos. De este modo, la Sentencia 60/1986, de 20 de mayo («BOE», 3 de junio de 1986), que decidió el recurso de inconstitucionalidad número 101/1983, en relación a varios preceptos del Real Decreto-ley 22/1982, de 7 de diciembre, sobre medidas urgentes de reforma administrativa, aborda la problemática del principio de legalidad establecido en la Constitución, en relación a los artículos 98 y 103.2 y a los límites de los Decretos-leyes a la hora de regular las instituciones básicas del Estado. Evidentemente aquí no se plantea una cuestión de interpretación de una norma autonómica, pero su doctrina puede ayudar a acercarse a la correcta inteligencia de las remisiones estatutarias a leyes que regulen el Gobierno y Administración.

De este modo, la Sentencia distinguió entre regular el Gobierno y la organización departamental del mismo. El Tribunal Constitucional manifestó, en relación al artículo 103 de la Constitución, que el Decreto-ley impugnado no regulaba la materia reservada a la Ley, pues existía una reserva relativa de ley que permitía compartir la regulación de una materia entre la ley y el reglamento. En definitiva, lo que «ha hecho el Decreto-ley impugnado ha sido elevar de rango normativo y congelar legalmente buena parte de la materia de organización».

Como es sabido, la Ley de Organización de la Administración Central del Estado derogó *in toto* este Decreto-ley y consagró en su artículo 11 una reserva de ley formal —en cuanto podía ser esa materia deslegalizada por una norma de igual rango— que fue, por cierto, suprimida por la Ley de Presupuestos de 1985.

Cabe, por lo tanto, que la legislación autonómica tenga abierta la posibilidad de dejar la estructura organizativa del Consejo de Gobierno a norma legal o reglamentaria.

Nos toca ahora aludir a la Sentencia 5/1987, de 27 de enero, en orden al refrendo del Real Decreto de nombramiento del Presidente del Gobierno Vasco por el Presidente del Gobierno y no por el Presidente del Parlamento Vasco, como estipulaba la ley autonómica. Se solventó, pues, un conflicto positivo de competencias que tuvo su origen no en el ejercicio de una competencia atribuida por una Ley, sino en el ejercicio de esa competencia por una instancia distinta de la prevista en dicha Ley que, sin embargo, no había sido recurrida.

(30) El profesor MUÑOZ MACHADO (*Derecho Público...*, cit., pág. 61) es contundente al afirmar lo siguiente: «De ninguna manera, a mi entender, autoriza el precepto en cuestión para que el Estado pueda imponer a las Comunidades Autónomas medidas organizativas concretas.»

Aquí el Tribunal Constitucional consideró que el referendo debía realizarse en la forma prevista en el artículo 64 de la Constitución española y, por lo tanto, debía efectuarlo el Presidente del Gobierno y no el Presidente del Parlamento Vasco, ya que «el referendo resulta así un instinto autónomo en el proceso de formación de los actos jurídicos, en el que no aparece como elemento esencial la participación activa del refrendante en el contenido de los mismos».

La originalidad de esta Sentencia reside en que, por la vía del artículo 67 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, se declaró la inconstitucionalidad del artículo 4.2 de la Ley Vasca de Gobierno (31). Este mecanismo ha servido para producir la única declaración de inconstitucionalidad sobre algún aspecto de las leyes de gobierno autonómicas.

Un aspecto que puede parecer menor, como la cuestión del protocolo, ha suscitado la atención del «Supremo intérprete de la Constitución» en alguno de sus fallos. Todas las Leyes de las Comunidades Autónomas se preocupan del estatuto honorífico y de las precedencias de los titulares de los órganos máximos de gobierno y demás instituciones de autogobierno. Se trata, en definitiva, de la polémica materia de los símbolos (32).

El primer pronunciamiento fue la resolución de un conflicto positivo de competencias, mediante la Sentencia 38/1982, de 22 de junio de 1982, y que fue promovido por el Estado contra varios artículos del Decreto 189/1981, de 2 de julio, del Departamento adjunto a la Presidencia de la Generalidad «estableciendo normas de protocolo y ceremonial en el ámbito de la Generalidad de Cataluña».

Se cuestionaba la posibilidad de que la Generalidad determinase en los actos oficiales que organizara la precedencia relativa de las autoridades de la Comunidad y del Estado y la competencia para fijar el tratamiento que corresponde al Presidente del Tribunal Superior de Justicia.

Se declaró que corresponde al Estado la competencia para «fijar la precedencia relativa de las autoridades de la Comunidad Autónoma y del Estado y la competencia para establecer el tratamiento que corresponde al Presidente del Tribunal Superior de Justicia». Asimismo, se dictaminó nula la inclusión del Presidente del Tribunal Superior de Justicia entre las autoridades autonómicas, por contravenir lo dispuesto en el artículo 152.1, párrafo 2, y en el artículo 122 de la Constitución. En este sentido, se afirmó que correspondía a la Ley Orgánica del Poder Judicial «determinar la constitución, funcionamiento y gobierno de los Tribunales de Justicia, es decir, su configuración definitiva».

La controversia volvió a surgir en el Conflicto positivo de Compe-

(31) El artículo 4.2 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, tenía el siguiente tenor:

«El Real Decreto de nombramiento del Lehendakari será refrendado por el Presidente del Parlamento Vasco.»

(32) Sobre el papel de la simbología, vid. R. MARTÍN MATEO, *Manual...*, cit., página 122.

tencias, esta vez instado por los ejecutivos vasco y catalán contra el Real Decreto 2099/1983, de 4 de agosto, que aprobó el Reglamento de Ordenación General de Precedencias del Estado, que fue resuelto por Sentencia 12/1985, de 30 de enero de 1985 («BOE» de 5 de marzo de 1985). El fallo de la Sentencia apoyó las tesis estatales:

«Que es titularidad estatal la competencia controvertida en este conflicto con referencia al Real Decreto número 2099/1983, de 4 de agosto, que aprobó el Reglamento de Ordenación General de Precedencias en el Estado, bien que con pleno reconocimiento de las competencias de las Comunidades Autónomas para ordenar sus propias autoridades y órganos en actos por ellas organizados y a los que no concurren con las del Estado.»

Por último debemos dar cuenta, tal y como habíamos anunciado arriba, que se ha interpuesto el recurso de inconstitucionalidad número 679/1988 («BOE» de 7 de mayo de 1988), promovido por el Presidente del Gobierno contra los artículos 7.1*b*), el inciso final del 14.1 (que dice: así como en el «Boletín Oficial del Estado»), el 57.2 y Disposición Adicional Primera de la Ley de la Asamblea Regional 1/1988, de 7 de enero, «del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia». Dado que el Presidente invocó el artículo 161.2 de la Constitución, se procedió a la suspensión de vigencia y aplicación el artículo 7.1*b*), inciso final del 14.1 y el 57.2. Suspensión que fue levantada por Auto del Tribunal Constitucional de 27 de septiembre de 1988, en lo que se refiere a los dos primeros artículos, manteniéndose en el artículo 57.2.

El Tribunal Constitucional tendrá que resolver, aparte de clarificar la constitucionalidad de la Disposición Adicional Primera, la ya tradicional cuestión de precedencias, la problemática de las atribuciones del Presidente de Murcia en relación a la necesaria publicación de las normas en periódicos oficiales y, concretamente, en el «BOE», y resolver una espinosa cuestión en orden a las competencias de esta Comunidad en materia de Asociaciones.

4. RECAPITULACIÓN

Como corolario de este intento de aproximación al fenómeno organizativo de las Comunidades Autónomas se han de manifestar las siguientes conclusiones:

1) Los márgenes de configuración de las Administraciones autonómicas se presentaban con amplitud, a pesar de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, justamente criticada por la doctrina. Las posibilidades de diversidad de organización en cada Comunidad Autónoma no

se han cumplido, presentando todas unas características uniformes, sin perjuicio de ligeras diferencias y especialidades.

2) Con independencia de los amplios márgenes existentes, la opción autonómica ha estado por un modelo de Administración directa debido a una pluralidad de factores entre los que no son los menores el sistema de transferencias y la existencia de prejuicios políticos hacia las Administraciones Locales. Las ventajas que para los órganos máximos de Administración reporta la existencia de un aparato administrativo propio, que no haga uso de otros organismos públicos interpuestos, son evidentes desde la perspectiva del principio jerárquico.

Javier OLIVÁN DEL CACHO
Seminario de Derecho Administrativo.
Facultad de Derecho de Zaragoza.